



Jan Rajchel, Krzysztof Załęski

Nowa koncepcja strategiczna NATO, uwarunkowania i problemy wdrażania

Wprowadzenie

Członkostwo w NATO zwiększyło poczucie bezpieczeństwa Polski, jak i znaczenie naszego kraju na arenie międzynarodowej. Polska przywiązuje wielką wagę do utrzymania tradycyjnych zadań Sojuszu w dziedzinie obrony terytoriów państw członkowskich, zdając sobie jednocześnie sprawę, że NATO w coraz większym stopniu angażuje się w działania w skali globalnej. Polska opowiada się za polityką otwartych drzwi, co dla nas oznacza jak najszerwsze formy współpracy z naszymi wschodnimi sąsiadami, a zatem także rozszerzenie Sojuszu oraz przyjęcie do niego nowych państw, zainteresowanych tym członkostwem.

Współczesne cele polskiej polityki zagranicznej

Krzysztof Skubiszewski¹, już będąc pierwszym ministrem spraw zagranicznych po 1989 roku, określał cele i zadania naszej polityki zagranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem krajów wschodnich, widząc w nich platformę jak najszerzej współpracy regionalnej i ponadregionalnej, opartej na poszanowaniu niezależności i suwerenności wszystkich państw. Rozpatrując proces wdrażania nowej koncepcji strategicznej NATO, warto zadać pytanie, czy po dwudziestu latach funkcjonowania

¹ Krzysztof Jan Skubiszewski (ur. 8.10.1926 w Poznaniu, zm. 8.02.2010 r. w Warszawie), polityk, profesor, minister spraw zagranicznych w latach 1989–1993. Zasadnicze cele polskiej polityki zagranicznej Ministra Skubiszewskiego: wspieranie na Wschodzie transformacji demokratycznej, w tym tworzenia gospodarki rynkowej, wspieranie niezależnej państwowości naszych partnerów wschodnich; aktywne stosunki z sąsiadami oraz – stosownie do okoliczności i w odpowiedniej mierze – z pozaeuropejskimi członkami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz państwami do Wspólnoty nienależącymi; tworzenie powiązań gospodarczych; współpraca w ugrupowaniach regionalnych.

demokratycznej i niepodległej Polski cele i zadania polskiej polityki zagranicznej w dalszym ciągu sprzyjają wdrożeniu nowej koncepcji strategicznej NATO? Wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego w Sejmie Rzeczypospolitej wygłoszone w dniu 16 marca 2011 roku wskazuje na kilka bardzo istotnych problemów, w tym między innymi ten, czy będziemy potrafili tak poszerzyć krąg krajów, poczuwających się do spuścizny tego, co nazywamy Zachodem, aby zachować nasze wpływy? Czy jako plan minimum będziemy umieli zintegrować, w ramach istniejących instytucji międzynarodowych, nowe mocarstwa wschodzące? Czy należy zatem szukać sposobów, aby zaspokoić aspiracje tych państw i, co za tym idzie, zapewnić, aby ewolucja systemu międzynarodowego mogła nadal odbywać się bez wojny. Jaka jest recepta na politykę zagraniczną drugiej dekady XXI wieku? Jak maksymalizować wkład, jaki polityka zagraniczna może wnieść w powodzenie naszego państwa i narodu? Po pierwsze, musimy realistycznie ocenić, jakie są nasze zasoby – intelektualne, społeczne, gospodarcze i wojskowe – w porównaniu do rywali. Jaka jest korelacja sił. Po drugie, określić, jaki przyświeca nam cel. Po trzecie, wiedzieć, jak w takich warunkach można prowadzić polską politykę, jakie sobie stawiać zadania. Jak mówił Radosław Sikorski: „...kładę nacisk na realizm w ocenie naszej sytuacji nie po to, aby namawiać do porzucenia ideałów, lecz odwrotnie, aby szanse na realizację naszych aspiracji zwiększyć. Roztropność to wszak jedna z cnót kardynalnych. Interes narodowy nie jest bytem transcendentnym, lecz doczesnym [...] w obrębie jednego pokolenia przeszliśmy z jednej sytuacji w drugą [...] naszym obowiązkiem jest racjonalnie kalkulować, a nie grać na emocjach²”. Powyższy fragment *exposé* szefa MSZ wskazuje, jak daleką transformację przeszła Polska.

Wsparcie procesu rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej

W najbliższym czasie Unię czekają dwa wielkie wyzwania. Pierwsze to propozycja wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych i troska o wspólną walutę – euro. Drugie wyzwanie to oczywiście epokowe przemiany w świecie arabskim. Polska ma w dziedzinie transformacji ustrojowej więcej do powiedzenia niż inni, bo sama przeszła tę drogę. Dlatego będzie dzielić się swoimi doświadczeniami z innymi. Mamy nadzieję, że demokratyzujące się państwa arabskie wesprą proces pokojowy pomiędzy demokratycznym Izraelem i wybijającą się na niepodległość Palestyną. Jednak dla Polski najważniejsza jest Europa, a zwłaszcza Europa Środkowo-Wschodnia. Naturalnym obszarem zainteresowania jest także region Morza Bałtyckiego. Polskie ambicje są zbieżne z interesami NATO. Polska ma także interesy polityczne i gospodarcze w innych regionach świata. Od aktywności w ich realizacji zależeć będzie, czy Polska pozostanie ważnym podmiotem Europy, czy tylko partnerem regionalnym. Priorytetem będzie także bezpieczeństwo. Bezpieczna Europa to Europa sprawnie reagująca w sytuacjach kryzysowych. To Europa, która w dziedzinie obronności współdziała z NATO. Wydarzenia w Libii wzmacniają polskie argumenty na rzecz silniejszej europejskiej tożsamości obronnej. Gdy w naszym sąsiedztwie, podobnie jak na Bał-

² <http://www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html>, *exposé* ministra Radosława Sikorskiego na temat polityki zagranicznej, 26.08.2011.

kanach w latach 90., ponownie leje się krew, powinniśmy, jako Europa, móc mówić jednym głosem, za którym stoi siła. To stanowisko polskiego rządu wpisuje się całkowicie w ustalenia niedawno przyjętej koncepcji strategicznej NATO.

Przedstawienie specyficznych uwarunkowań, jakie determinowały proces tworzenia nowej koncepcji strategicznej Sojuszu oraz okoliczności, jakie będą towarzyszyć procesom jej wdrażania, wymaga szerszego naświetlenia doświadczeń wojen i konfliktów lokalnych. Coraz częściej słyszy się bowiem, że nowa koncepcja strategiczna Sojuszu to nic innego, jak tylko próba poszukiwania logicznych rozwiązań współczesnych i przyszłych problemów NATO. Zatem służy ona także wytyczaniu kierunków rozwoju Sojuszu, w tym jego podstawowych zdolności politycznych i wojskowych. Postrzeganie bezpieczeństwa w XXI wieku wymaga również odpowiedzi na podstawowe pytanie: jakie ma być NATO? Bo nowa koncepcja strategiczna, niestety, do końca tego problemu nie rozstrzyga. Co więcej, coraz szersze polityczne zaangażowanie Sojuszu, polityka otwartych drzwi, tendencje rozszerzenia Sojuszu nie oznaczają nic więcej, jak poszerzanie obszarów odpowiedzialności Sojuszu. Czy towarzyszy temu pozyskiwanie zdolności wojskowych, proporcjonalnych do nowych potrzeb? Oczywiście nie. Powszechny kryzys gospodarczy tylko pogłębi dysproporcje w potencjałach obronnych poszczególnych członków. Już na obecnym etapie tę sytuację dość skrzętnie wykorzystuje Rosja. A dość mocno akcentowana przez NATO współpraca z Rosją, również w przywoływanej koncepcji strategicznej, coraz częściej, postrzegana jest jako uległość wobec wschodniego sąsiada niż rzeczywiste partnerstwo.

Co dalej z NATO? Jak implementować nową koncepcję strategiczną NATO do działań Sił Zbrojnych RP? Jakie przyjąć priorytety operacyjne techniczno-technologiczne i szkoleniowe na najbliższe lata?

Generalna wizja realizacji misji NATO, wynikającej z traktatu waszyngtońskiego zawarta jest w sojuszniczej koncepcji strategicznej. Ta obecnie obowiązująca, przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie w 2010 roku, zastąpiła koncepcję strategiczną paktu, obowiązującą od 1999 roku, przygotowaną przede wszystkim na okres rozszerzania NATO. Dlatego nowa koncepcja wychodzi szerzej z podstawowego celu Sojuszu, określonego w traktacie waszyngtońskim, którym jest zapewnienie wolności i bezpieczeństwa jego członków przy wykorzystaniu środków politycznych i wojskowych. Przyjmuje ona, jako podstawę sojuszniczego działania, demokrację, prawa człowieka, praworządność międzynarodową oraz wyraża wolę i zobowiązanie sojuszników nie tylko do wspólnej obrony w razie agresji, ale także do udziału w zapewnieniu pokoju i stabilności w całym obszarze euroatlantyckim. Za fundamentalną zasadę funkcjonowania Sojuszu uznaje wspólne zobowiązanie i wzajemne współdziałanie suwerennych państw. Solidarność, zwartość Sojuszu oraz równość bezpieczeństwa jego członków stanowią podstawowe czynniki jego skuteczności.

Nowa koncepcja strategiczna NATO nieco inaczej definiuje podstawowe zadania bezpieczeństwa, wskazując jako priorytetowe te, które są bezpośrednio związane zarówno z kolektywną obroną członków, jak i z umocnieniem bezpieczeństwa i stabilności w całym obszarze euroatlantyckim (opanowywanie kryzysów i partnerstwo). Oceniając środowisko bezpieczeństwa, podkreśla jego pozytywne zmiany, wskazując jednocześnie na ryzyko i szereg wyzwań, jakie już występują i jakie mogą pojawić się dodatkowo w przyszłości. Największe zagrożenie dla NATO w nowej koncepcji strategicznej stanowią jednak lokalne konflikty i kryzysy, w tym zagrożenia militarne

i niemilitarne nowego typu, jak konflikty etniczne i religijne, naruszenia praw człowieka, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm, zorganizowana przestępczość itp.

Przyjęta koncepcja, jak już wspomniano, bezwarunkowo potwierdza wolę współpracy z Rosją i z Ukrainą, promując szeroko rozumiane partnerstwo, podkreśla twórcze podejście NATO do problematyki bezpieczeństwa, z uwzględnieniem wymiaru politycznego, ekonomicznego, socjalnego, środowiskowego i obronnego. Ponadto, z analizy koncepcji wynika, że tak rozumiane bezpieczeństwo może być zapewnione tylko wspólnym wysiłkiem wszystkich organizacji europejskich i euroatlantyckich, jak również ONZ. W tym duchu zamierza działać NATO. Wynika to jasno z przyjętej koncepcji, która:

- Potwierdza zobowiązanie do wzajemnej obrony przed atakiem, włączając w to obronę przed nowymi zagrożeniami;
- Zobowiązuje Sojusz do zapobiegania kryzysom, opanowywania konfliktów i stabilizowania sytuacji pokonfliktowych, włączając w to bliższą współpracę z naszymi międzynarodowymi partnerami, szczególnie Organizacją Narodów Zjednoczonych i Unią Europejską;
- Oferuje naszym partnerom na całym świecie lepsze polityczne związki z Sojuszem i istotną rolę w kształtowaniu operacji prowadzonych pod egidą NATO, do których wnoszą wkład;
- Przygotowuje NATO do poparcia celu tworzenia warunków dla świata bez broni nuklearnej – ale potwierdza, że tak długo jak broń nuklearna istnieje, NATO pozostanie sojuszem nuklearnym;
- Potwierdza nasze niezmiennie zobowiązanie do utrzymywania otwartych drzwi do NATO dla wszystkich europejskich demokracji, które spełniają standardy członkostwa, ponieważ rozszerzenie przyczynia się do naszego celu Europy całej, wolnej i pozostającej w pokoju;
- Zobowiązuje NATO do ciągłej reformy w stronę bardziej skutecznego, sprawnego i elastycznego Sojuszu, aby nasi podatnicy uzyskali maksimum bezpieczeństwa za pieniądze, które inwestują w obronność³.

Kolejną kluczową częścią strategii są wytyczne dla sił zbrojnych, dotyczące ich budowy, utrzymywania oraz planowania ich użycia. Wśród podstawowych zasad sojuszniczej strategii wyróżnia się m.in. takie zadania, jak:

- Doskonalic zdolność do rozmieszczania naszych sił i do kontynuowania operacji w polu, włącznie z podejmowaniem wysiłków zmierzających do osiągnięcia celów NATO w zakresie zdolności wojsk do ich użycia;
- Zapewniać maksymalną spójność planowania obronnego, ograniczać zbędne dublowanie oraz koncentrować rozwój naszych zdolności na nowoczesnych wymaganiach;
- Rozwijać i wykorzystywać zdolności w sposób połączony, ze względu na ekonomikę kosztów oraz jako wyraz solidarności;
- Zachować i umacniać wspólne zdolności, standardy, struktury i finansowanie, które nas łączą;

³ Szerzej: http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2694/Koncepcja_Strategiczna_NATO___tlumaczenie.html, publ. 17.01.2011, dostęp: 1.07.2011.

- Angażować się w proces ciągłych reform, aby usprawniać struktury, doskonalić metody działania i maksymalizować skuteczność⁴.

Myśl koncepcyjna NATO całościowo zmierza jednak w kierunku zdolności interwencyjnych, ukierunkowanych na reagowanie na różnego rodzaju kryzysy militarne i nie-militarne, występujące raczej poza obszarem Sojuszu niż na terytorium jego członków. Stąd też ważne jest, aby w proponowanej koncepcji dostrzegać również to, co ma znaczenie dla sił zbrojnych, a więc ich wielkość, gotowość, dostępność oraz rozmieszczanie. To są czynniki, które w pierwszym rzędzie powinny odzwierciedlać wymagania Sojuszu, zarówno w zakresie obrony kolektywnej, jak i operacji reagowania kryzysowego, prowadzonych poza terytorium NATO, na przykład w Iraku i w Afganistanie. Szczególnie mocno nowa koncepcja strategiczna akcentuje problemy współpracy wojskowej (interoperacyjności), czyli zdolności do wspólnego działania sił zbrojnych różnych państw oraz wymagań w zakresie możliwości działania we współczesnych warunkach pola walki. Innymi słowy, całego spektrum zdolności operacyjnych, do których zalicza się skuteczność zwalczania przeciwnika, mobilność, odporność na jego oddziaływanie oraz zdolność do długotrwałego działania w różnych warunkach.

Nowa koncepcja strategiczna w mniejszym stopniu odwołuje się do trwałych celów NATO, ustanawiając zakres zadań bezpieczeństwa, ukierunkowanych na prowadzenie polityki bezpieczeństwa i obrony Sojuszu, wpływając, stosownie do potrzeb, na koncepcje operacyjne, struktury sił zbrojnych państw członków Sojuszu, a także na wszelkiego rodzaju inne przedsięwzięcia, polityczne, operacyjne i szkoleniowe, sprzyjające światowej stabilizacji oraz wspólnemu bezpieczeństwu i obronie.

Strategia i polityka nuklearna

Mówiąc o ogólnych założeniach strategii nuklearnej NATO, trzeba pamiętać, że obejmuje ona dwa główne nurty⁵. Pierwszy dotyczy koncepcji, planów i przedsięwzięć na temat własnych sił nuklearnych oraz obrony przed bronią masowego rażenia, drugi zaś odnosi się przede wszystkim do problemów związanych z istnieniem broni jądrowej poza NATO, w tym jej proliferacji, co wymaga odpowiednich mechanizmów kontroli zbrojeń i rozbrojenia nuklearnego. Odnosząc się do pierwszej kwestii, trzeba podkreślić, że strategia nuklearna NATO określa zasadniczy cel sił nuklearnych w kategoriach politycznych jako środka zachowania pokoju i zapobiegania zagrożeniom i wojnie. Generalnym tego wymogiem jest zachowanie, stosownie do stanu bezpieczeństwa i sytuacji międzynarodowej, potencjału nuklearnego (w tym jego liczebności) na minimalnym, możliwie najniższym poziomie, gwarantującym jednak wiarygodną skuteczność odstraszania. Postulat zmniejszania i dostosowywania liczebności sił jądrowych do wymaganego poziomu bezpieczeństwa jest elementem szerszej polityki NATO. Wynika ona z popierania procesu kontroli zbrojeń, w tym redukcji arsenałów nuklearnych. W żadnym razie nie oznacza to jednak dopuszczenia do ewentualności zmniejszenia lub pozbawienia się przez Sojusz broni

⁴ *Ibidem*.

⁵ Szerzej: S. Koziej, *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, wyd. AON, Warszawa 2009, s. 100 i dalsze.

jądrowej, traktowanej jako element odstraszenia. Stąd też można konkludować, że odstraszenie nuklearne pozostaje wciąż fundamentalnym składnikiem koncepcji zbiorowego bezpieczeństwa Sojuszu⁶.

Wskazane cele Sojuszu (w tym przede wszystkim charakter zobowiązań sojusznicznych), możliwe zagrożenia, nowe ambicje nuklearne (Iran, Korea Północna) oraz nasycenie potencjałem jądrowym różnych części świata, stanowią wystarczające uzasadnienie dla dalszego utrzymywania przez NATO sił jądrowych w Europie. Warto także zauważyć, że koncepcja nie formułuje wprost, które zagrożenia powinny być minimalizowane lub likwidowane przez siły nuklearne. Cele i zadania sił nuklearnych są określone ogólnie, a retoryka i argumentacja, jaka z tego wynika, kładzie nacisk na polityczny aspekt ich funkcjonowania. Wskazuje się na ich „pozytywną” rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa i stabilności oraz zapobieganiu zjawiskom kryzysowym. Aktualna *Koncepcja*, mimo wszystko w daleko mniejszym stopniu odnosi się do operacyjnych funkcji sił nuklearnych⁷, niż miało to miejsce w poprzednich dokumentach.

Sojusz mocno podkreśla, co kilkakrotnie jest artykułowane w *Koncepcji* i innych jego dokumentach, że w obecnej sytuacji strategicznej jest mało prawdopodobne, aby mogło być rozważane użycie broni jądrowej⁸. Jak już wcześniej wspomniano, *Koncepcja strategiczna* formułuje stanowisko Sojuszu w związku z problemami proliferacji broni masowego rażenia i rozbrojenia nuklearnego. Dlatego też opowiada się za kontynuowaniem procesu kontroli zbrojeń, rozbrojenia i przeciwdziałania proliferacji broni nuklearnej i szerzej broni masowego rażenia, uważając je za korzystne i zgodne z celami Sojuszu. Zarazem zaznacza, że polityka w tym zakresie nie może powodować osłabienia zdolności i potencjału obronnego Sojuszu, rozpatrywanego na tle obecnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Przyjąć zatem można, że dla NATO dylematem na przyszłość w zakresie polityki jądrowej może być poszukiwanie równowagi między wspieraniem procesów kontroli zbrojeń i rozbrojenia a celami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa i stabilności oraz zachowaniem zdolności obronnych Sojuszu, na możliwie najniższym, ale w pełni wystarczającym poziomie.

Należy przy tym wyartykułować, aby nie było w tym względzie niejasności, że potencjał nuklearny NATO w istocie jest potencjałem państw NATO, które posiadają taką broń, a znajdując się w strukturach wojskowych Sojuszu, jak USA i Wielka Brytania i Francja, mogą wspierać i realizować politykę Sojuszu w tym obszarze. Oznacza to również, że pełnym i wyłącznym dysponentem broni jądrowej są wymienione państwa, co jednoznacznie wynika z przyjętych zobowiązań, dotyczących przestrzegania zasad dysponowania bronią jądrową, w myśl Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Non Proliferation Treaty – NPT*), państwa o statusie nuklearnym nie mogą sprzedawać ani przekazywać w posiadanie, czy też administrowanie własnej broni jądrowej innym stronom (państwom). Stąd też szczegółowe zasady przechowywania amerykańskich arsenałów jądrowych w Europie regulują nie dokumenty NATO, a po-

⁶ „[...] zobowiązuje NATO do poparcia celu tworzenia warunków dla świata bez broni nuklearnej – ale potwierdza, że tak długo jak broń nuklearna istnieje, NATO pozostanie Sojuszem nuklearnym”. Szerzej: *Koncepcja*, op. cit.

⁷ „[...] proliferacja broni nuklearnej i innej broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia zagraża nieobliczalnymi konsekwencjami dla globalnej stabilności i dobrobytu. W następnej dekadzie proliferacja będzie wyjątkowo ostrym problemem w niektórych najbardziej niestabilnych regionach świata [...]”, *Koncepcja...*, op. cit.

⁸ S. Koziej, op. cit., s. 103 i nast.

rozumienia i umowy dwustronne między Stanami Zjednoczonymi a państwami, na terenie których przechowywana jest broń jądrowa. Amerykańska broń jądrowa stacjonuje na terytorium tylko wybranych europejskich państw NATO. Są także państwa NATO, których wewnętrzne założenia polityki nuklearnej nie dopuszczają w czasie pokoju, stacjonowania lub przemieszczanie się broni nuklearnej na ich terytorium.

Broń jądrowa tradycyjnie została podzielona na strategiczną, operacyjną (substrategiczną) i taktyczną (pola walki). W tej chwili na europejskim terytorium NATO znajduje się jedynie broń operacyjna, substrategiczna. Cechą charakterystyczną zachodzących zmian w wielkości potencjału nuklearnego Sojuszu była radykalna redukcja substrategiczych sił jądrowych, przeprowadzona w latach 1991–1993. W jej rezultacie siły nuklearne Sojuszu zmniejszyły się aż o 85% w stosunku do stanu sprzed 1991 roku.

Istotną modyfikacją, wyraźnie zaznaczoną w organizacji i funkcjonowaniu sił nuklearnych, było zmniejszenie środków przenoszenia broni jądrowej, głównie samolotów. Warto w tym miejscu zaznaczyć także, że w czasie zimnej wojny wydzielone samoloty, tzw. podwójnych możliwości, utrzymywane były w „systemie jądrowych dyżurów bojowych”, co pozwalało w razie zagrożenia, w trybie alarmowym podjąć natychmiastowe działania odwetowe. Można przyjąć, że zakładano, aby odbyło się to w czasie nie dłuższym niż kilka, kilkanaście minut. Współcześnie siły nuklearne nie funkcjonują już w systemie gotowości „alarmowej”, a gotowość do użycia osiągają w czasie znacznie dłuższym, nawet kilka dni do kilku tygodni.

Zasady planowania i użycia sił nuklearnych opierają się na zawartych w *Koncepcji* zasadach sojuszniczej solidarności. Szczegóły zasad planowania oraz operacyjnego użycia tego potencjału, precyzują *Wytoczne do nuklearnego planowania i konsultacji*. Najistotniejsze zmiany, w stosunku do zasad i praktyki z okresu zimnej wojny, przyjmowanych w obszarze planowania, polegają na odejściu od definiowania zagrożenia, w kategorii nieprzyjrznych (wrogich). Oznacza to przede wszystkim odejście od realizacji *targetingu*⁹ jądrowego, polegającego na tworzeniu planów użycia broni jądrowej przeciwko określonym państwom oraz opracowywania tzw. listy celów uderzeń jądrowych. Wynika stąd, że współcześnie broń nuklearna nie jest nakierowana na żaden konkretny cel strategiczny oraz nie jest wydzielona do likwidowania uprzednio sprecyzowanego zagrożenia.

Podstawowym problemem w wykonywaniu sojuszniczej polityki nuklearnej ostatniej dekady jest zdolność adaptacyjna, polegająca na dostosowaniu broni jądrowej do dynamicznie zmieniającego się środowiska międzynarodowego oraz sprostanie wynikającym z tego wyzwaniom. Dla zmian podejścia NATO do polityki jądrowej zasadnicze znaczenie miały stopniowo nasilające się opinie, kwestionujące zasadność i celowość utrzymywania przez NATO w Europie broni nuklearnej. Szczególnie mocno ujawniły się organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, media oraz środowiska akademickie i polityczne. W rezultacie tego sprawy nuklearne stały się częścią debaty publicznej, w tym parlamentarnej, co spowodowało, że polityka nuklearna NATO stała się przedmiotem krytycznej refleksji ze strony opinii publicznej, większym niż w czasie zimnej wojny.

⁹ *Targeting* (ang. *target* – cel), określenie proceduralne NATO, używane do opisywania procesu planowania oddziaływania ogniowego (jądrowego) na poszczególne obiekty przeciwnika, związane z tworzeniem listy celów do obezwładnienia przez różne rodzaje wojsk w toku prowadzonej operacji.

Z polityką otwartości korespondują inicjatywy NATO w zakresie rozwoju środków zaufania i bezpieczeństwa. Ich źródłem jest zewnętrzna aktywność NATO, w tym, jak już wspomniano, bardzo mocne dążenie do ożywienia i pogłębienia dialogu między NATO i Rosją. Skomplikowane problemy, jak i wrażliwość materii oraz silnie polityczny jej kontekst powodują, że prawdopodobnie będzie ona angażowała NATO w dłuższej perspektywie czasowej. Nie jest też pewne, czy Rosja kiedykolwiek będzie gotowa do całkowitej rezygnacji z broni jądrowej. Nowa koncepcja strategiczna NATO, w tym obszarze, jak się wydyje, pozostaje wciąż otwarta.

Wpływ doświadczeń bałkańskich na koncepcję strategiczną NATO

Operacja bałkańska, jak i aktualnie prowadzona afgańska, dostarczyły wniosków, które znalazły odzwierciedlenie w przyjętej Koncepcji oraz determinują perspektywę rozwoju NATO. Operacja bałkańska niewątpliwie przejdzie do historii jako przykład ewolucji sposobów reagowania NATO na zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Już obecnie syndrom operacji bałkańskiej daje się zauważyć w operacji libijskiej, a w jakimś stopniu również w operacji afgańskiej. Wnioski z operacji bałkańskiej są na tyle ważne, że mimo upływu czasu, nadal toczy się wokół nich dyskusja. Co więcej, utrzymuje się różnica zdań w kwestii zasadniczej – czy NATO w ogóle powinno interweniować w trwający konflikt wokół Kosowa? Jak zwraca uwagę Stanisław Koziej, a nie są rzadkie też inne głosy w tej kwestii, NATO angażując się w ogóle w tę operację, popełniło błąd¹⁰. Ocena operacji bałkańskiej w kategoriach błędu jest co najmniej dyskusyjna, bo bazuje na dwóch wątpliwych założeniach. Po pierwsze, jaki błąd, skoro nie było innego, lepszego, alternatywnego rozwiązania? I po drugie, że operację NATO należy traktować jako wojnę przeciwko byłej Jugosławii. Rozważając tę myśl eksperta, trudno się z nim nie zgodzić, bo przecież powszechnie wiadomo, że konflikt w Jugosławii trwał już bardzo długo i żadna organizacja międzynarodowa nie była w stanie go opanować. Nie radziły sobie z rozwiązaniem tego konfliktu organizacje międzynarodowe, ani ONZ, ani OBWE, ani UE. Stąd też rola NATO okazała się bezcenna, bo tylko NATO, jako organizacja międzynarodowa, było zdolne do podjęcia działań w imieniu społeczności międzynarodowej. Czy zatem w tak skomplikowanej sytuacji politycznej, zdecydowanie się NATO na działanie może być traktowane jako błąd, czy raczej jako obiektywna konieczność, spowodowana brakiem skutecznego działania ze strony innych organizacji międzynarodowych. Zatem, jeżeli ktokolwiek popełnił błąd, to nie było to NATO, a raczej instytucje międzynarodowe, które nie podjęły skutecznych działań. Jeśli więc oceniać te działania w kategoriach pejoratywnych, to raczej należałoby to odnieść do społeczności międzynarodowej, która ustanawiając mandaty, uprawnienia i procedury działania organizacji międzynarodowych, nie zapewniła gwarancji ich skutecznego działania w chwilach największej potrzeby¹¹.

¹⁰ Szerzej: Ch.J. Dick, *Kosovo's legacy for the future of NATO*, „Jane's Intelligence Review”, July 1999, za: S. Koziej, *op. cit.*

¹¹ Szerzej: S. Koziej, *op. cit.*

NATO w tym czasie stało przed alternatywą: co zrobić? Czy bezradnie obserwować rozszerzające się czystki etniczne w Kosowie, czy interweniować? 17 państw europejskich i 2 amerykańskie zdecydowały, że jednak interweniować. Co oznaczało wówczas wejść w trwający kryzys bałkański, mimo długofalowych i nie do końca jasnych konsekwencji politycznych. Jak mogliśmy zaobserwować podczas szczytu waszyngtońskiego, decyzja była wspierana przez 19 członków NATO, ale także przez 25 krajów partnerskich. Jedynie Rosja i Białoruś nie brały udziału w szczycie waszyngtońskim, dokonując swoistej samoizolacji od pozostałych państw obszaru euroatlantyckiego. Gdyby wówczas, jak przypuszcza Stanisław Koziej, Rosja zdobyła się na odwagę polityczno-strategiczną i zamiast ostentacyjnie dystansować się od NATO, włączyła się aktywnie w wielopłaszczyznowe naciski na władze w Belgradzie, to jest wielce prawdopodobne, że ten kryzys mógłby być opanowany wcześniej i mniejszym kosztem.

W sferze militarnej operacja ta oceniana jest jeszcze gorzej, bo na negatywnej ocenie ciąży pryzmat nieporozumień, sprzecznych ocen i wątpliwych wniosków. Innymi słowy, operacja bałkańska w strategicznych ocenach jawi się jako dziwna wojna, której towarzyszy seria błędów, pomyłek, przypadkowych działań oraz nieudolności dowódców wojskowych, a zatem i słabości całego systemu militarnego NATO. No bo cóż to za wojna, w której nie obowiązywały żadne zasady sztuki wojennej, nie brano pod uwagę zaskoczenia, koncentracji wysiłków i ekonomii sił, czy też maksymalizacji strat po stronie przeciwnika? Jak można mówić o zaskoczeniu, gdy termin rozpoczęcia uderzeń powietrznych ogłaszany był na co najmniej dobę wcześniej przez światowe media i termin ten był raczej precyzyjnie dotrzymywany? Każdy współczesny dowódca, nawet student akademii wojskowej, który przeczytał traktat Sun-Tzu, dostrzega anomalie w sposobie prowadzenia tej wojny. Bo czy można w sposobie jej prowadzenia doszukać się tradycyjnie pojmowanych zasad sztuki wojennej, jak na przykład koncentracji wysiłków, ekonomii sił i środków, zaskoczenia, jeżeli obserwowano wyłącznie równomierne, nawet nieco monotonne bombardowanie obiektów, jednocześnie na całym obszarze operacji, przez cały czas jej prowadzenia? Podobny sposób użycia lotnictwa obserwuje się w operacji libijskiej. Czy we współczesnych działaniach lotnictwa nie obowiązują zasady sztuki operacyjnej? Gdzie zaskoczenie? Gdzie Clausewitzowskie teorie środków ciężkości, pyta retorycznie wielu ekspertów wojskowych. Czy można nazwać operacją wojenną samą operację powietrzną, w której piloci myślą tylko o tym, aby skutki ich uderzeń nie były zbyt dotkliwe, bo za każde szkody cywilne są oni wręcz pociągani do odpowiedzialności? Giulio Douhet, jeden z pierwszych teoretyków wojny powietrznej, nie mógłby pewnie tego zrozumieć¹². Czy to wszystko miałoby oznaczać, że zawiodły struktury wojskowe NATO? Nie, nie zawiodły. Problem, jak się wydaje, leży w innym rozumieniu operacji reagowania kryzysowego i operacji wojennych. Te drugie – klasyczne operacje wojenne – powoli odchodzą do lamusa historii¹³. Bardzo jednoznacznie na ten temat wypowiedział się również sekretarz generalny NATO – Javier Solana, mówiąc: „[...] to nie była wojna. Akcja militarna w Kosowie była jedyną możliwością powstrzymania czystek etnicznych w sytuacji, gdy zawiodły wszystkie środki dyplomatyczne. Celem naszej interwencji nie było niszczenie, lecz powstrzy-

¹² E.B. Atkeson, *The Death of Strategy?*, „Army” 1999, nr 6.

¹³ K. Naumann, Wywiad dla tygodnika „Defense News” z 17.05.1999. („We are not in a war, we are in a military operation”), S. Koziej, *op. cit.*

manie przemocy – wycofanie wojsk serbskich z Kosowa, powrót uchodźców i stworzenie na tym terenie cywilnej administracji. Nie zamierzaliśmy zdobywać terytoriów. Nie chodziło o ropę ani o interesy handlowe, lecz jedynie o obronę wartości”¹⁴.

Operacja bałkańska zapewne przejdzie do historii jako pierwowzór nowej kategorii działań międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa, bo interwencja NATO na Bałkanach była raczej przedłużeniem działań dyplomatycznych wspartych siłą militarną. Stąd też w tej operacji brak jest działań czysto militarnych, a raczej działania militarne występują tu jako czynnik wsparcia w dyplomacji wymuszającej (*coercive diplomacy*) niż wojny¹⁵. Nietrudno zatem dostrzec, że działania zbrojne podlegały innym zasadom, mającym niewiele wspólnego z regułami klasycznych działań wojennych. Działania te, jak się daje zauważyć, stanowiły pewien związek pomiędzy pokojową a wojenną aktywnością sił zbrojnych i były na tyle różne od warunków wojennych, że zasady wojenne przestały w nich obowiązywać. Zarówno operacja w Libii, jak i w Afganistanie jest prowadzona w podobnym stylu, w dużej mierze w oparciu o bałkańskie wzorce, które się sprawdzają i nie wywołują już takiego zdziwienia opinii publicznej.

Jak wyglądały warunki interwencji z punktu widzenia NATO, jako strony interwenującej w trwającym od dawna konflikcie, zwłaszcza że konflikt bałkański inaczej był postrzegany przez Serbów, inaczej przez kosowskich Albańczyków, a inaczej przez NATO. Czym zatem charakteryzuje się współczesna operacja kryzysowa? Po pierwsze, w takiej operacji uwidacznia się szczególnie wyraźnie transnarodowość jej celów, bo nie są one bezpośrednio związane z celami narodowymi jednego państwa czy narodu, biorącego udział w operacji. Jak również siły zbrojne użyte w operacji nie występują bezpośrednio w wąsko rozumianym interesie podmiotu interwenującego, a raczej w interesie wartości ogólnoludzkich, wokół których próbuje się zorganizować współczesny świat¹⁶. Po drugie, zawsze w takich operacjach ma miejsce wielopodmiotowość interwenujących sił, co zawsze ukazuje sprzeczność interesów współdziałających w operacji organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych itp.). Czy w tym kontekście, przyjęte przez NATO priorytety, zawarte w nowej koncepcji strategicznej, nie należy jednak uznać za zasadne, odnoszące się do potrzebnych zdolności, wynikających z przyszłych zagrożeń bezpieczeństwa?

Szczególnie charakterystyczną cechą współczesnych operacji kryzysowych jest bardzo silne sprzężenie działań zbrojnych z polityką. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że np. podczas wojny w Zatoce Perskiej decyzje polityczne, w zasadzie dotyczyły tylko rozpoczęcia i przerwania wojny, natomiast już w operacji bałkańskiej niemal każda akcja zbrojna była pod ścisłą kontrolą polityczną¹⁷. Prowadziło to do sytuacji,

¹⁴ J. Solana, *To nie była wojna*, „Gazeta Wyborcza” z 9 września 1999.

¹⁵ S.P. Aubin, *Operation Allied Force: War or „coercive diplomacy”*, „Strategic Review”, Summer 1999.

¹⁶ W tym sensie mówi się nawet o tzw. doktrynie Clintona jako próbie odpowiedzi na nowe wyzwania. Główną treścią tej doktryny jest „interwencja humanitarna” oparta na dwóch założeniach: użycie siły w obronie wartości uniwersalnych, a nie tylko w wąskim interesie narodowym oraz interweniowanie militarne w wewnętrzne sprawy suwerennych państw w takich właśnie sytuacjach (gdy te wartości uniwersału zostają naruszone). Zob. M. Mandelbaum, *A Perfect Failure. NATO's War Against Yugoslavia*, „Foreign Affairs”, September/October 1999.

¹⁷ Spektakularną akcją zbrojną niemającą żadnych uwarunkowań wojskowych, lecz jedynie inspirację czysto polityczną był rajd komandosów rosyjskich w celu uprzedzenia... sojuszników (!!!) i opanowania lotniska w Prisztinie. Zob. M. Galeotti, *Dash for Pristina airport secures the Russians a chip in the big Balkan game*, „Jane's Intelligence Review”, July 1999; także: Z. Brzeziński, *Dlaczego Miloszewicz skapitulował?*, „Rzeczpospolita” z 7 września 1999 r. Była to w ogóle czysta

w której ogólny cel militarny nie był wyraźnie określony, a jedynie sformułowany ogólnikowo. Wymagało to, aby go systematycznie precyzować, w toku całej operacji, prawie codziennie, zależnie od rozwoju sytuacji polityczno-militarnej. Jedną z podstawowych zasad użycia sił zbrojnych, która w czasie operacji bałkańskiej uwidoczniła się ze szczególną ostrością była minimalizacja strat własnych¹⁸ oraz tzw. strat i zniszczeń ubocznych w rejonach wykonywanych zadań. Nie było to do końca skuteczne, a zatem pojawił się również pewien dysonans w ramach NATO¹⁹. Prowadzenie działań bez strat ubocznych, współcześnie staje się bardziej możliwe, dzięki wykorzystywaniu na coraz szerszą skalę broni precyzyjnej²⁰. Warto podkreślić, że zastosowanie broni precyzyjnej wpływa rewolucjonizująco na wiele innych aspektów sztuki wojennej. Jedną z konsekwencji stosowania broni precyzyjnej było pojawienie się praktyki wykorzystywania żywych, ludzkich tarcz. W czasie operacji bałkańskiej ta metoda była szeroko stosowana przez Serbów, jak słynne spacerowanie ludności serbskiej po mostach jako obiektach strategicznych lub wykorzystywanie cywilnych kolumn Albańczyków do osłony serbskich kolumn wojskowych w Kosowie. Przypomnieć można również wykorzystywanie w tym celu jeńców lub zakładników podczas konfliktu w Bośni albo ludności cywilnej w Iraku.

Konsekwencją szerszego stosowania doktryny minimalizacji strat było ograniczenie operacji tylko do działań powietrznych i uchylanie się od przeprowadzenia ofensywy lądowej, która to niechybnie musiałaby doprowadzić do dużych strat i w istocie przekształcić operację kryzysową w normalną operację wojenną²¹. Na ten temat istniały zresztą cały czas rozbieżności nie tylko wśród niezależnych ekspertów, ale nawet wśród planistów i decydentów Sojuszu. Obecnie, z całą pewnością można stwierdzić, że całe szczęście, iż nie doszło do interwencji lądowej, bo dla NATO ceną niepowodzenia albo sukcesu takiego przedsięwzięcia, uzyskanego zbyt dużym kosztem istnienia ludzkich oraz zasobów materialnych, mogłoby być załamanie się Sojuszu, a to mogłoby przynieść międzynarodową niechęć do udzielania pomocy następnym ofiarom ludobójstwa w niespokojnym świecie²².

rozgrywka polityczna, o czym świadczy storpedowanie „naturalnej” w warunkach rzeczywistego pola walki reakcji wojskowej, jaką był zamiar uprzedzenia Rosjan przez kontrdesant sił NATO, uniemożliwiony z motywacji czysto politycznych, a nie operacyjnych. Reagowanie bojowe na klasycznie polityczną prowokację rosyjską byłoby bowiem zastosowaniem niewłaściwego środka w danej sytuacji, za: S. Koziej, *op. cit.*, s. 110.

¹⁸ Ten aspekt operacji kryzysowej wywoływał najwięcej dyskusji i niekiedy wręcz namiętnych sporów. Niektórzy dyskutanci wprost pytali, czy można tak „niemoralnie” prowadzić działania zbrojne, aby nie gineli „sprawiedliwie” żołnierze po obydwu stronach? Były też pytania bardziej refleksyjne, jak np. czy można skutecznie spełniać funkcje imperialne bez gotowości do ponoszenia strat własnych? (P. Hassner w czasie dyskusji na konferencji zorganizowanej przez Fundację Bato-rego nt. „Wojny bałkańskie 1991–1999”, 3 lipca 1999 roku). Podkreślimy, że zwyciężanie przy jak najmniejszych stratach własnych jest odwiecznym ideałem, do którego zawsze dążyli i dążą dowódcy w czasie walki zbrojnej; jest najbardziej chyba znaną dyrektywą sztuki wojennej, charakterystyczną zwłaszcza dla tzw. zachodniej sztuki wojennej, także mocno eksponowaną w polskiej sztuce wojennej, za: S. Koziej, *op. cit.*, s. 110.

¹⁹ C. Clark, *Campaign in Kosovo Highlights Allied Interoperability Shortfalls*, „Defense News”, 16.08.1999 r. Problem ten był jednym z głównych tematów spotkania ministrów obrony państw NATO w Toronto we wrześniu 1999 roku. *Ibidem*.

²⁰ Podczas ostatniej operacji bałkańskiej ponad 35% rakiet i pocisków wystrzelonych przez siły sprzymierzonych stanowiło środki precyzyjnego rażenia, w porównaniu np. z 8% podczas wojny w Zatoce Perskiej. Jak określił to W. Cohen, operacja ta była najbardziej precyzyjną kampanią w historii wojen. K. Kresa, *Investment in the Future. Kosovo Unveiled Fruits of Smart War Research*, „Defense News”, 30.08.1999, za: S. Koziej, *op. cit.*

²¹ Rosja w czasie ostatniego kryzysu kaukaskiego wokół Dagestanu również próbowała stosować tę metodę, starając się rozbić grupy fundamentalistów islamskich w Czeczenii i Dagestanie przy pomocy lotnictwa, bez angażowania sił lądowych.

²² G.E. Myers, T.A. Wolfe, *The Price of Greatness: Air Power in the Balkans*, „Strategie Review”, Summer 1999, za: S. Koziej, *op. cit.*

W ostatnim okresie pojawiły się oceny, jakoby operacja bałkańska i aktualnie libijska miały potwierdzać, że NATO znajduje się na swojego rodzaju „konceptyjnym zakręcie”, który jakoby wskazywał, że współczesne wojny można wygrywać samym lotnictwem²³. Wydaje się, że w tym względzie wielu ekspertów posługuje się złe dobranymi przykładami, bo skoro wspomniane operacje są czymś pomiędzy pokojem a wojną i są w istocie rozstrzygane przez lotnictwo, bez angażowania wojsk lądowych, to nie oznacza to jednoznacznie, aby lotnictwo wygrywało te wojny, bo – jak już wskazywano – nie były to wojny. Doświadczenia z tego typu działań mogą prowadzić jedynie do uogólnień doktrynalnych, że operacje kryzysowe (nie wojny), w określonych sytuacjach (jeżeli przynajmniej część populacji w obszarze operacji jest nastawiona przyjaźnie) mogą być rozstrzygane bez inwazji lądowej NATO, bo wystarczą skoncentrowane oddziaływania informacyjne oraz precyzyjne uderzenia ogniowe, w których to podstawową rolę odgrywają siły powietrzne. Co zdaje się potwierdzać, że lansowana powszechnie teza o zdolności wygrywania wojen tylko przez jeden rodzaj sił zbrojnych, w tym wypadku przez siły powietrzne, jednak jest zdecydowanie przedwczesna²⁴. Niestety, tych problemów nie rozstrzyga nowa koncepcja strategiczna, a szkoda, bo zaledwie kilka miesięcy od jej wprowadzenia mamy podobny problem, w postaci interwencji libijskiej, w której NATO nie planuje operacji lądowej, powtarzając te same dylematy w działaniach powietrznych.

Inną cechą współczesnych operacji, dość mocno akcentowanych w założeniach nowej koncepcji strategicznej NATO, jest wzrastająca rola pozamilitarnych środków i sposobów prowadzenia operacji. Siły zbrojne przestały być jedynym, przesądzającym środkiem wykorzystywanym w operacjach. Środki cywilne mają coraz większe znaczenie, a powodzenie operacji, w głównej mierze zależy od odpowiedniego skoordynowania działań militarnych i niemilitarnych. Stąd też tak dużo uwagi przywiązuje się do problematyki współpracy cywilno-wojskowej (*CIMIC – civil-military cooperation*). Zauważmy, że zwycięstwo NATO w operacji na Bałkanach nie było zwycięstwem militarnym²⁵, lecz właśnie cywilno-militarnym oraz wielorakich nacisków dyplomatycznych²⁶. Dzięki czemu operacja bałkańska płynnie przekształciła się w pokojową operację stabilizacyjną, w której dominujące znaczenie miały działania cywilne, takie jak pomoc humanitarna, ekonomiczna, organizacyjna, administracyjna, edukacyjna itp²⁷.

²³ Tezę taką postawił np. znany historyk wojen, J. Keegan, pisząc w „Daily Telegraph” z 6 czerwca 1999 r. o rewolucyjnym wydarzeniu na Bałkanach w postaci wygrania wojny przez same siły powietrzne. Zob. G.E. Myers, T.A. Wolfe, *op. cit.* Na ten temat również: M.A. McPeak, *The Kosovo Result. The Facts Speak for Themselves*, „Armed Forces Journal”, September 1999. W Polsce pogląd taki przedstawiał na łamach „Polski Zbrojnej” płk R. Szpyra z Akademii Obrony Narodowej, za: S. Koziej, *op. cit.*, s. 121.

²⁴ Na samym początku konfliktu, 7 kwietnia 1999 r., w czasie audycji Programu III PR pt. „Salon Polityczny Trójki”, S. Koziej zapytany przez Monikę Olejnik, czy można wygrać wojnę samym lotnictwem, odpowiedział: „Wojny z pewnością nie, ale operację kryzysową, z jaką mamy do czynienia w Kosowie, być może tak”, *ibidem*.

²⁵ Co do rażenia militarnych obiektów manewrowych, to dowództwo wojskowe NATO ocenia, że w czasie całej 79-dniowej operacji zniszczono ich ok. 1000 (93 czołgi, 153 transportery opancerzone, 339 pojazdów wojskowych oraz 389 dział samobieżnych i innego sprzętu artyleryjskiego), Witczak, wystąpienie na konferencji naukowo-technicznej na temat Systemy Rozpoznania i Walki Elektronicznej VIII Konferencja Naukowo-Techniczna, 23–25 października 2010 roku w Pisz.

²⁶ Szerzej Z. Brzeziński, *Dlaczego Miłoszewicz skapitulował?*, *op. cit.* Są oczywiście i inne opinie, co tylko potwierdza, jakie kontrowersje i jak duży rozrzut ocen wywołuje to nowe zjawisko, jakim jest operacja kryzysowa. Zobacz także: M. Mandelbaum, *A Perfect Failure...*, autor formułuje tezę, że operacja NATO była militarnym sukcesem, lecz politycznym niepowodzeniem.

²⁷ Dobry punkt wyjścia do tych analiz mogą stanowić pierwsze refleksje gen W.K. Clarca odpowiedzialnego za strategiczne dowodzenie siłami zbrojnymi NATO w czasie ostatniej operacji bałkańskiej. W.K. Clarc, *When force is necessary: NATO's military response to the Kosovo crisis*, „NATO Review” 1999, nr 2.

Polska jako państwo graniczne NATO jest bardziej zagrożona ewentualnymi kryzysami w otoczeniu NATO. Stąd też sprawność reagowania NATO na zagrożenia kryzysowe jest jednym z ważniejszych czynników naszego bezpośredniego bezpieczeństwa. Trzeba przyznać, że tzw. lekcja bałkańska znajduje duże odzwierciedlenie, zarówno w zbiorowym myśleniu o bezpieczeństwie, jak i w nowej koncepcji strategicznej Sojuszu.

Operacja afgańska i jej wpływ na koncepcję strategiczną Sojuszu

Atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku przeszedł do historii, między innymi także dlatego, że stanowił bezpośrednią przyczynę do interwencji militarnej w Afganistanie. Interwencją tę, już na wstępie, zaczęto traktować jako powszechną wojnę z terroryzmem. Jakie znaczenie miał ten fakt dla światowej opinii publicznej? Duże, głównie dlatego, że wywarł znaczący wpływ na kształtowanie się zarówno strategicznych, jak i operacyjnych składników koncepcji, planów oraz systemów i przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Najbardziej charakterystyczną cechą ataku z 11 września, z punktu widzenia strategicznego, było przede wszystkim uzyskanie totalnego zaskoczenia, czego wynikiem był szok światowej opinii publicznej oraz polityczno-wojskowych gremiów decydenckich, w wymiarze narodowym i globalnym. Rozmiary przeprowadzonego ataku przesądziły o jego nowej jakości, bo choć nie był to atak zbrojny na Stany Zjednoczone, to tak został odnotowany. Nie był on dziełem analityków wojskowych; nie wykonano go przy użyciu środków militarnych; wykonawcami nie byli też żołnierze regularnych formacji zbrojnych, a obiektami ataku nie były też cele wojskowe²⁸. Gdyby te zdarzenia klasyfikować w znanych kategoriach, to była to agresja pozamilitarna, wykorzystująca skutki działań asymetrycznych.

Czy tego zdarzenia można było uniknąć, czy możliwe było wykluczenie takiego zaskoczenia, czy można skutecznie bronić się przed tego typu atakami? Odpowiedzi na te pytania nie są proste. Nie ma praktycznych możliwości skutecznego przeciwdziałania takim zjawiskom w przyszłości. Co zatem można zrobić? Jak wskazuje dość powszechna opinia, przy tego typu działaniach niewiele. Nie ma stuprocentowej metody zapewnienia bezpieczeństwa. Najczęściej można co najwyżej minimalizować zaskoczenie, co współcześnie wydaje się najpoważniejszym zadaniem systemów bezpieczeństwa. Głównym działaniem w tym obszarze jest rozpoznanie, wywiad oraz działania prewencyjne. Innymi słowy, jedyne, co można zrobić, to rozpoznawać i eli-

²⁸ W przypadku Afganistanu wojna nie została formalnie wypowiedziana, dlatego o klasyfikacji tego konfliktu decydował czynnik faktyczny, traktowany jako wrogie działanie zbrojne. Jest to zgodne z definicją przywołaną w konwencjach genewskich, w których mówi się, że międzynarodowy konflikt zbrojny ma miejsce wtedy, kiedy występują wrogie działania zbrojne między dwoma lub więcej stronami konwencji. Szerzej te zagadnienia przedstawiane są w komentarzach Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, gdzie wyraża się wprost, że międzynarodowy konflikt zbrojny ma miejsce wtedy, kiedy między dwoma państwami powstają różnice prowadzące do interwencji sił zbrojnych. Szerzej: A. Szpak, *Wojna z terroryzmem jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i pokoju XXI wieku*, [w:] K. Pędziwiatr, p. Kugiel, A. Dańda, red., *Współczesne wyzwania dla budowania pokoju i pomocy rozwojowej*, wyd. Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2011, s. 115 i dalsze oraz *Report on Terrorism and Human Rights*, dostępny na stronie <http://www.cidh.oas.org/publi.eng.htm>, 28.08.2011.

minować źródła zagrożeń, jeszcze w ich zarodku. Stąd też działania NATO w Afganistanie, poza tradycyjnie rozumianym obszarem odpowiedzialności operacyjnej, jak zakłada nowa koncepcja strategiczna, przeciwdziałanie zagrożeniu powinno się rozpocząć z dala od własnego terytorium, tam gdzie ono powstaje, a nie tam gdzie się już rozwija. Dla systemu bezpieczeństwa narodowego wiąże się to z koniecznością dalszej rozbudowy narzędzi i systemów analityczno-rozpoznawczych tak, aby uzyskać możliwie największe zdolności do minimalizowania zagrożenia, bądź przynajmniej ograniczania skutków jego oddziaływania.

Operacja antyterrorystyczna w Afganistanie rozpoczęła się bardzo szybko, zaledwie po miesiącu jako bezpośrednia reakcja na atak z 11 września. Można przyjąć, że ta reakcja była niejako odruchowa, w sensie operacyjnym i psychologicznym, obliczona raczej na efekt medialny (propagandowy). Niestety, takie były oczekiwania. Oczekiwano, aby Stany Zjednoczone coś zrobiły, cokolwiek, byle tylko przekonać amerykańską społeczność, że aparat państwa istnieje i robi wszystko co możliwe, aby ukarać bezpośrednich sprawców zamachu. Stąd też początkowe cele strategiczne w operacji afgańskiej były determinowane: chęcią ukarania bezpośrednich organizatorów ataku na Stany Zjednoczone, zlikwidowania lub pojmania przynajmniej części kierownictwa Al-Kaidy, jeśli nie wręcz samego Osamy bin Ladena – co ziściło się dopiero po dziesięciu latach (w 2011 roku) oraz zdeorganizowania podstaw funkcjonowania tej organizacji w Afganistanie. Drugim celem strategicznym, długofalowym, było przekonanie światowej opinii publicznej, że z terroryzmem można i trzeba skutecznie walczyć, aby wygrać.

Po latach można stwierdzić, że jakkolwiek koalicja antyterrorystyczna jest bliska osiągnięcia założonych celów, to nie odbywa się to głównie wysiłkiem wojskowym. Nie robią tego sami Amerykanie, a operacja prowadzona jest w ramach struktur NATO. Jeżeli zostanie osiągnięty ostateczny sukces, to nie dzięki samej interwencji zbrojnej, ale także dzięki szeroko zakrojonym, kompleksowym działaniom politycznym, ekonomicznym, społecznym i innym, być może także w wyniku rozmów z talibami, które się toczą. Międzynarodowy wysiłek militarny, jak się wydaje, będzie dalej potrzebny, choćby do stabilizowania sytuacji, w tym likwidowania i wygaszania wewnętrznych, frakcyjnych, międzyplemiennych sporów, napięć i konfliktów. Sam przebieg kampanii afgańskiej potwierdził to, co było istotne w konflikcie bałkańskim, czyli powstrzymanie się sił NATO od zaangażowania większych regularnych formacji lądowych. W operacji afgańskiej, od samego początku, uczestniczyły siły powietrzne oraz wysoce profesjonalne zgrupowania wojskowe, w tym wojsk specjalnych. Bezpośrednią ofensywę lądową, w klasycznym jej rozumieniu, pozostawiono siłom tworzącej się afgańskiej armii, zapewniając jej szkolenie, przygotowanie bojowe i szeroko rozumiane wsparcie oraz zabezpieczenie. Jeżeli spojrzeć na tę operację z perspektywy dziesięciu lat, to tego typu działania były główną formą wysiłku militarnego koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie, pomijając działania sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych w początkowym jej okresie.

Cechą szczególną tej operacji, podobnie jak wszystkich poprzednich, na przełomie XX i XXI wieku, były działania dyplomatyczne Stanów Zjednoczonych, zmierzające do ustanowienia jak najliczniejszej koalicji antyterrorystycznej. Wymagało to przeprowadzenia zaawansowanej kampanii informacyjno-psychologicznej, skierowanej do rządów i do społeczeństw, celem zapewnienia międzynarodowego wsparcia dla

samej operacji i dla poczyniń Amerykanów w tym rejonie. Można uznać, że wygranie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej było kluczowym czynnikiem, przesądzającym o wsparciu międzynarodowym, jak i dotychczasowym, pomyślnym przebiegu samej kampanii afgańskiej. Wydaje się, że najtrudniej z perspektywy NATO i Stanów Zjednoczonych było i jest pozyskanie przychylności lub co najmniej zapewnienie neutralizowania oporu wobec celów działań antyterrorystycznych, zróżnicowanych i skłóconych wewnątrz grup etnicznych nie tylko w Afganistanie, ale także w sąsiednim Pakistanie i szerzej, w całym w świecie islamu. Niezadowolenie władz Pakistanu po zabiciu Osamy bin Ladena potwierdziło wcześniejsze przypuszczenia o prawdopodobnym, cichym wsparciu Al-Kaidy przez niektóre środowiska i grupy społeczne w Pakistanie.

To zdarzenie, samo w sobie, jest już obszarem do refleksji politycznej nad dalszym, możliwym przebiegiem walki ze światowym terroryzmem. Nie ulega wątpliwości, że jednorazowy wysiłek nie wystarczy. Zwycięstwo w operacji afgańskiej nie rozwiąże problemów światowego terroryzmu. Siatki terrorystyczne są rozprzestrzenione po całym globie. Nie jest tajemnicą, że także rządy niektórych państw wspierają terrorystów, jeśli same nie stosują takich metod walki ze swoimi przeciwnikami. Znałe są zjawiska terroryzmu państwowego. Konieczne będą więc dalsze kampanie oraz skoordynowane międzynarodowe wysiłki, stosowane w celu trwałej eliminacji tego zjawiska. Walka z terroryzmem, jak się wydaje, nie jest zadaniem dla jednego pokolenia. To wyzwanie na przyszłość, dla wielu pokoleń²⁹.

Wyzwaniem dla nowej koncepcji strategicznej NATO jest świadomość, że do walki z globalnym terroryzmem potrzebna jest determinacja całej społeczności międzynarodowej, różnych organizacji rządowych i pozarządowych. Jak pisze Samuel Huntington o możliwym zderzeniu cywilizacji, trzeba mieć świadomość, aby podejmowanymi działaniami nie doprowadzić do takiej właśnie sytuacji. Aby tak się nie stało, konieczne jest przede wszystkim umiejętne, przemyślane, oparte na rzetelnej wiedzy i unikające emocjonalnych uprzedzeń, racjonalne, strategicznie zaplanowane, prowadzenie kampanii informacyjnej przede wszystkim w wymiarze międzynarodowym. Bo samo reagowanie na terroryzm, jako globalne zjawisko, musi być działaniem międzynarodowym, logicznie wkomponowanym w międzynarodowy system funkcjonowania współczesnych państw i narodów. Zwalczanie terroryzmu wymaga od NATO, od międzynarodowych organizacji, aby podejmowane działania, w pierwszej kolejności były ukierunkowane na wczesne i wiarygodne rozpoznawanie potencjalnych źródeł i przyczyn tego zjawiska, a następnie na prewencyjne ich eliminowanie oraz zapobieganie ich rozprzestrzenianiu. Wypracowanie kompleksowej strategii walki z globalnym terroryzmem, opartej na działaniach niemilitarnych jest zawsze wyzwaniem zdecydowanie większym niż samo użycie sił zbrojnych. Dowódcy NATO są tego w pełni świadomi, że aby wygrać w tego typu konfliktach, potrzebne jest kompleksowe podejście do operacji. Organizacje międzynarodowe nie są do takiego (kompleksowego) podejścia w pełni przygotowane. Spośród różnych organizacji międzynarodowych jedynie NATO posiada takie zdolności. I mimo że te zdolności są jednak ograniczone, to

²⁹ A. Usikow, V. Jariemienko, *Mnogogrannaja bor'ba s terrorizmom*, „Niezawisimoje Wojennoje Obozrienije”, 7.12.2001 r., za: S. Koziej, *op. cit.*

podobnie jak w konflikcie bałkańskim, jedynie NATO, mimo nieustającej krytyki, wykazało wolę i gotowość do podjęcia tego wyzwania.

Do interwencji zbrojnej w Afganistanie NATO skłoniło się głównie przez sposób działania terrorystów, zwłaszcza zaskakująca dla wszystkich metoda przeprowadzenia ataku z 11 września 2001 roku. Atak ten odcisnął się na koncepcjach bezpieczeństwa, jak i samym sposobie dalszego prowadzenia kampanii afgańskiej. Wskazuje na to bardzo wyraźnie odnotowany w koncepcji strategicznej NATO zintegrowany, militarny i niemilitarny, charakter współczesnego bezpieczeństwa, w którym coraz bardziej dochodzi do zacierania się granicy między tym, co dotyczy działań zbrojnych i tym, co nie jest związane z działaniami militarnymi oraz tym, co zewnętrzne i tym, co wewnętrzne w obszarze bezpieczeństwa. Zatem, co z tej kompleksowości wynika dla rozwoju sił zbrojnych?

Wychodząc z powyższych przesłanek, trzeba przyjąć, że ani zagrożenia nie mogą już być oceniane odrębnie, jako militarne lub niemilitarne, ani też sposoby reagowania nie mogą być rozpatrywane rozdzielnie, specjalistycznie, jako operacje wojskowe, dyplomatyczne, ekonomiczne, humanitarne itp. Muszą to być zintegrowane, jednolicie planowane i prowadzone operacje. Rodzi to wyzwania wobec sił, zasobów i struktury NATO. Dotychczas NATO dysponuje wyłącznie środkami i zasobami militarnymi. W dyspozycji NATO pozostają sojusznicze dowództwa wojskowe, siły zbrojne, wydzielane z poszczególnych państw do podporządkowania tym dowództwom na czas operacji. Nie ma innych środków. Czy zapewnia to zintegrowane, cywilno-wojskowe reagowanie? Na pewno nie. NATO, jeśli chce odgrywać wiodącą rolę, to powinno jednak dysponować również zasobami niemilitarnymi, w tym strukturami oraz możliwościami działań niemilitarnych. Czy zatem, obok dowództw wojskowych, albo może w ramach ich struktur, NATO nie powinno posiadać „dowództw”, sztabów, struktur kierowniczych i przewidzianych do wydzielenia w ich podporządkowanie środków niemilitarnych (policyjnych, antyterrorystycznych, ratowniczych, informacyjnych, wsparcia humanitarnego itp.), lub nie powinno posiadać dobrze opracowanych planów i procedur tworzenia takich struktur? Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, tak postawione pytanie wydaje się w pełni uzasadnione, bo tego w koncepcji, jak się wydaje, zabrakło.

Pozwoliłoby to uniknąć wielokrotnie krytykowanego braku koordynacji działań rządowych i pozarządowych, cywilnych i wojskowych komponentów i organizacji w strefie operacji. Krytyka taka dotyczyła zarówno strony cywilnej, jak i wojskowej. Wydaje się, że istnieje potrzeba odpowiedzi na to pytanie. Potrzeba szerszej koordynacji struktur cywilnych i wojskowych, mimo że podjęta tylko sygnałnie w nowej koncepcji strategicznej jest jednak ważna z punktu widzenia przyszłych działań³⁰. Niestety nowa koncepcja strategiczna tej odpowiedzi nie daje, nawet jej nie sygnalizuje.

Zmiana paradygmatu planistycznego, który dotychczasowych koncentrował się na tworzeniu przewagi w siłach i środkach, stosownej do rodzaju działań i okoliczności, na podejście jakościowe (nie ilość, a jakość sił i środków) dostosowane do wy-

³⁰ Doświadczenia z operacji NATO, w szczególności w Afganistanie i na Zachodnich Bałkanach świadczą jasno, że wszechstronne polityczne, cywilne i wojskowe podejście jest niezbędne do efektywnego zarządzania kryzysowego. Sojusz będzie angażował się aktywnie wraz z innymi międzynarodowymi aktorami przed, w czasie i po kryzysach, aby promować wspólną analizę, planowanie i prowadzenie działań w terenie w celu zapewnienia maksymalnej spójności i efektywności całości międzynarodowych wysiłków, *Koncepcja strategiczna NATO, op. cit.*

mogów ewolucji środowiska bezpieczeństwa i zmian pozycji Rosji, oznacza dla NATO oddalanie się klasycznego zagrożenia agresją na dużą skalę, na rzecz zagrożenia niemilitarnego (terrorystycznego). Terroryzm dla systemów bezpieczeństwa generuje inne potrzeby. W walce z terroryzmem tracą na znaczeniu ilości posiadanych sił, ich dyslokacja, zasady użycia, a liczy się bardziej przygotowanie, wyszkolenie i wyposażenie. Jakość jest zdecydowanie ważniejsza niż ilość. Odpowiednie ustalenie priorytetów w tym względzie jest kluczem do powodzenia programów modernizacyjnych³¹. NATO, wzorem Stanów Zjednoczonych, planuje rozwój sił zbrojnych nie w stosunku do zagrożeń, a raczej w stosunku do potrzebnych zdolności, które wynikają z ewolucji środowiska bezpieczeństwa. Było to bardzo wyraźnie wyartykułowane podczas szczytów NATO w Pradze, w Rydze oraz w nowej koncepcji strategicznej.

Rozpatrując problemy wdrażania nowej koncepcji strategicznej NATO, warto odnieść się także do praktyki stosowania artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Swego czasu wywoływał on dość żywe dyskusje, przede wszystkim na forum NATO, zwłaszcza po 11 września 2001 roku. Jego interpretacja stanowiła chyba największe wyzwanie dla przyjęcia nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Skąd te kontrowersje? Chodziło o to, że traktat waszyngtoński tworzony był w innych uwarunkowaniach, jako odpowiedź na groźbę bezpośredniej, dużej agresji zagrażającej integralności terytorialnej państw członków NATO. Tymczasem jego pierwsza praktyczna implementacja miała zupełnie inny kontekst. Wynikała z sytuacji, w której nie było zagrożenia integralności terytorialnej, nie groził też konflikt zbrojny na dużą skalę.

W konsekwencji zaistniałych zdarzeń, mechanizm uruchamiania sił w ramach artykułu 5, sposób ich implementacji, a także sposób działania samego NATO był nieco inny od naszych wcześniejszych wyobrażeń. Przez całe dziesięciolecie było oczywiste, że wykorzystanie artykułu 5 jako skutecznego instrumentu bezpieczeństwa, kierującego się zasadą zbiorowej odpowiedzialności, jeden za wszystkich, wszyscy za jednego, będzie służyło tworzeniu koncepcji strategicznych i planów operacyjnych, które miały wdrażać sojusznicze zintegrowane struktury dowodzenia. Zderzenia wcześniejszych wyobrażeń z praktycznym zastosowaniem artykułu 5 okazało się zaskakujące, bo przede wszystkim artykuł wprowadzony został w interesie najsilniejszego sojusznika, zaatakowanego poza Europą, na kontynencie amerykańskim. We wszystkich dotychczasowych wyobrażeniach to Stany Zjednoczone miały bronić Europy, nigdy odwrotnie. To struktury dowódcze Sojuszu miały dysponować przydzielonymi środkami narodowymi, a nie odwrotnie. W tej sytuacji zdecydowano się na przekazanie środków bojowych NATO (AWACS) pod narodowe dowodzenie Stanów Zjednoczonych, chociaż doktrynalnie przyjmuje się inaczej.

W teorii strategicznego użycia sił NATO uznawano za niekwestionowaną zasadę, że NATO będzie prowadziło sojusznicze operacje obronne na własnym terytorium. Nie zakładano prowadzenia operacji ofensywnej, poza terytorium Sojuszu, przy pomocy tworzonej ad hoc koalicji. Stąd też widać wyraźnie odmienną pierwszą, praktyczną implementację artykułu 5, co musiało zrodzić różne perturbacje, które miały dalsze konsekwencje dla przyszłości NATO, w tym dla wizji sojuszniczych operacji kolektywnej obrony. Bo jak to możliwe, aby NATO, utworzone, jako pakt obronny, mogło w dalszej perspektywie wykorzystywać mechanizmy artykułu 5 do prowadzenia

³¹ E.N. Luttwak, *For Europe, a lesson in military spending*, „Boston Globe”, 14.01.2002.

działań poza własnym terytorium, w Afganistanie. W związku z tym, inne, możliwe w przyszłości operacje, prowadzone na jego podstawie, to już nie tylko operacje kolektywnej obrony (obrony terytorium), ale także operacje ekspedycyjne, jako forma obrony interesów NATO poza własnym terytorium. Precedens wrześniowy³² pokazuje także, że implementacja artykułu 5 nie jest równoznaczna z uruchomieniem zintegrowanego systemu dowodzenia sojuszniczego. Okazuje się, że przyszłe operacje nie muszą już być kierowane przez zintegrowane dowództwa NATO, podobnie jak operacje kryzysowe mogą być kierowane przez dowództwa tworzone doraźnie, na potrzeby tych operacji. Mogą to być także odpowiednio uzupełnione dowództwa narodowe.

Konsekwencje tego typu muszą znaleźć odzwierciedlenie zarówno w sojusznich, jak i w narodowych strategiach i planach operacyjnych. Trzeba przyznać, że po doświadczeniach z 11 września Sojusz kolejny raz stanął na wysokości zadania. W nowej koncepcji strategicznej pojawiły się zapisy satysfakcjonujące społeczeństwa i rządy państw NATO, bo oto znowu stało się jasne, że „obywatele naszych państw liczą, że NATO obroni państwa sojusznicze, rozmieści sprawne siły wojskowe tam, gdzie to konieczne i wtedy, kiedy będzie to wymagane dla naszego bezpieczeństwa i przyczyni się do promowania wspólnego bezpieczeństwa z naszymi partnerami na całym globie. Mimo że świat się zmienia, zasadnicza misja NATO pozostaje taka sama: zapewnić, aby Sojusz pozostał niezrównaną wspólnotą wolności, pokoju, bezpieczeństwa i wspólnych wartości”³³. Jeżeli artykuł 5 może być wprowadzony bez uruchamiania sojuszniczego zintegrowanego systemu dowodzenia, to nie ulega wątpliwości, że konieczny jest dobrze zorganizowany narodowy system kierowania państwem i dowodzenia siłami zbrojnymi. Warto też podkreślić rolę zintegrowanego, cywilno-wojskowego podejścia do rozpatrywania i rozwiązywania kwestii współczesnych kryzysów i konfliktów, również w systemie narodowym. Stąd też percepcja wydarzeń z 11 września daje dość wyraźny sygnał, że kończy się era specjalizacji w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Konieczne kompleksowe podejście, jak to określa NATO, tzw. *Comprehensive Approach*, co w praktycznym ujęciu oznacza integrowanie wysiłków w postaci sił zbrojnych, dyplomacji, instrumentów ekonomicznych, społecznych i publicznych dla osiągnięcia zamierzonego celu. Stąd też nabiera znaczenia pogląd, że 11 września zakończył erę Carla von Clausewitza w działaniach wojennych, bo w jego teorii sztuka wojenna była sztuką użycia sił zbrojnych. Natomiast następuje renesans chińskiego myśliciela Sun-Tzu, w sensie powrotu neoklasycznych koncepcji, w myśl których wojny to zmagania całych społeczeństw, przy użyciu wszystkich dostępnych środków³⁴. Czy są to prawdziwe poglądy – czas pokaże. Dzisiaj nie ma wystarczających podstaw, by te koncepcje wspierać lub z nimi polemizować.

Autorzy zdają sobie sprawę z tego, że nie podjęli wszystkich ważnych kwestii, wynikających z czekających nas, raczej długoletnich perspektyw wdrażania nowej koncepcji strategicznej NATO do działalności sił zbrojnych i praktyki systemów bezpieczeństwa państwowego i regionalnego (ponadregionalnego). Na tym etapie ważniejsze

³² Precedens wrześniowy, jeżeli tak można nazwać atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku, biorąc pod uwagę jego konsekwencje polityczne i militarne dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego.

³³ *Nowa koncepcja strategiczna*, op. cit.

³⁴ S. Koziej, *Strategiczne problemy*, op. cit., s. 127.

Nowa koncepcja strategiczna NATO, uwarunkowania i problemy wdrażania

wydają się cele, okoliczności i uwarunkowania, jakim podlegają współczesne operacje i wynikające z nich zmiany w myśleniu o bezpieczeństwie. Dla autorów, analiza tego dokumentu wskazuje, że choć nie rozstrzyga on wszystkich kwestii, to jednak wychodzi naprzeciw współczesnym oczekiwaniom. Musi on jednak pozostać dokumentem „żywym”, dającym się łatwo adoptować do różnych scenariuszy, kreowanych we współczesnym świecie. Wskazuje także pewne tendencje i kierunki rozwoju sił zbrojnych, co może służyć spójności NATO również w tym obszarze.